

原発事故の行政対応の問題点と 系統機関の支援

—福島県農業の原発事故被害とJA等の支援活動を中心に—

理事研究員 渡部喜智

〔要 旨〕

- 1 放射性物質は公害関係法の適用除外とされ、その規制は原子力関係法に委ねられていた。しかし、放射性物質の広範な放出を想定した法の規定は不十分であり、福島原発事故後の対応が混乱した背景の一つとなった。原子力組織制度改革法（案）により、放射性物質を公害規制の中へ統合的に取り込む改正の第1歩がようやく始まった。
- 2 原発事故の被害者救済は12年当初までのところ、原子力損害賠償法に基づく東電による賠償措置が太宗であるが、国家損害賠償責任や国の損失補償などの国家補償の方策が否定されているわけではない。事故と被害の原因究明、原子力政策の経緯の調査を経て、国家補償の議論も適切になされるべきであり、その点で国会の役割は重い。
- 3 原発事故後、事前決定されていた政府の対応態勢が機能したとは言い難い。福島県民で最大で15万人近い人々に避難指示が出されるとともに、5万人程度の自主避難者が存在するが、福島県民など国民の権利が軽視された法的根拠が曖昧な指示が多く発出された。たとえば、避難指示の時点において政府からは賠償・補償の表明がなされなかった。また、食品等への「出荷制限」等と報道されるものも、法的根拠の曖昧な要請であり、生産者の判断や責任に任される類のものであった。
- 4 危険責任の大きさにもかかわらず、原発の安全規制の決定過程の透明性や規制の品質・レベル向上の実効性には問題が指摘されてきた。原子力組織制度改革法（案）では「バックフィット」制度導入など幾つかの改善が盛り込まれているが、外部専門家や一般国民との対論と意見吸収の手段を拡充すべきだろう。また、海外と比べても格段に厳格化された食品中の放射性物質の新基準値設定においては行政手続法の手順を踏む等透明性は向上しているが、リスク・コミュニケーションの課題が残る。国民の理解を深めるため、様々なメディアを使った息の長い取組みが必要である。
- 5 福島原発事故に伴う福島県の農林漁業の被害は甚大である。福島県農業の産出額は全国10位に位置するが、原発事故に伴うだけで11年のコメの作付けが全県の1割超に相当する約8,500ha制限された。また、価格下落がコメ、野菜、果物など農作物全般に見られ、これまで築き上げた地域ブランドの価値低下も生じている。
- 6 以上の厳しく困難な状況に対し、東電への賠償請求の取りまとめや早期支払において、JA等系統機関は大きな役割を果たしている。個別JAでは生活支援の観点から独自の仮払いも実施した。また、果樹などの自主的除染対策、施肥の工夫などによる放射性物質軽減策の指導、組合員などへの自家消費食物の放射能濃度検査サービスなどが行われている。また、消費者の安心感確保のため、きめ細かい土壌中の放射性物質の検査を組合員と職員一体のもと進める事例も見られる。これらの協同の取組みが、難局を乗り切る力となることを切に願いたい。

目次

はじめに

1 原子力法制の問題点と政府の責任

- (1) 放射性物質の公害関係法上の規制除外
- (2) 原子力災害への賠償・補償と国の責任・責務

2 原発事故後の政府対応の問題点

- (1) 機能しなかった原子力災害の対応態勢
- (2) 「出荷制限・自粛」の曖昧さ
- (3) 原子力規制の決定プロセスの改善と政府

のリスク・コミュニケーション

3 福島県農業の原発事故被害とJA等系統機関の対応

- (1) 福島県は全国10位に入る農業県
- (2) 被害の大きさと地域ブランド価値の低下
- (3) 東電による損害賠償の課題点
- (4) 賠償請求とりまとめなどJAの組合員支援の活動

おわりに

はじめに

東日本大震災の地震と津波に伴い、交流全電源を喪失し原子炉冷却が不能に陥ったことを原因とする東京電力・福島第一原子力発電所（以下、福島原発）の爆発は、放射性物質（核種）の広範な放出をもたらした。^(注1) 福島県を中心に東北・関東地域などに、土壌・森林や海洋、大気、水質への放射性物質の汚染が生じ、人や家畜への健康被害や自然生態系への影響が懸念されている。それとともに、日常生活と経済活動の破壊による精神的苦痛と経済的損失を引き起こし、さらには放射性物質リスク情報が十全に整備・開示・説明されないことなどを背景とする、農林水産物をはじめとする地域生産物および観光を避ける傾向も残念ながら認められる。また、地域の評価・ブランド価値の低下も大きい。

これに対し、福島原発事故後、政府の対応は混乱し、地域住民など被害者の人権、

生活権、財産権に十全に配慮した政策が実施されてきたとは言い難く、国民の不安と混乱は今も収まっていない。

本稿では、原子力発電所（以下、原発）爆発等のシビア・アクシデント（過酷事故）に備えた法的規定の不備とそれらにより引き起こされた政府の不適切な対応、および福島原発事故の被害者救済に関する国の責務・責任と原子力損害賠償法に基づき行われている賠償実施の問題点、原発の安全規制の決定プロセスの透明性や放射線防護に関する国民の食と健康の管理についてのリスク・コミュニケーションに関する課題など、福島原発事故後の状況を明らかにする。

そして、原発事故による福島県の農業等の被害の現状と、その困難を軽減すべく進められている福島県のJA系統機関の様々な支援・救援活動を述べることにしたい。

（注1）政府・東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会（以下、政府の事故・検証調査委員会）「中間報告」の「2 事故概要」参照

（注2）「放射線医学総合研究所」ホームページの説明によれば、 α 線、 β 線、 γ 線などの（電離）

放射線を放出する原子核の種類を「放射性核種」といい、原発等で人工的に生成された「人工放射性核種」と「自然起源の放射性核種」に二分される。また、放射性核種を含む物質を「放射性物質」という。福島原発爆発で問題となっているのは正確には「人工放射性核種」と言うべきだが、本稿中では放射性物質という報道等の言い方を用いる。

1 原子力法制の問題点と政府の責任

(1) 放射性物質の公害関係法上の規制除外

幾多の公害被害者の犠牲の上に立つ公害・環境法制の到達点である「環境基本法」(1993年公布・施行)の2条1項において、「環境への負荷」=公害・環境問題とは、「人の活動により環境に加えられる影響であって、環境の保全上の支障の原因となるおそれのあるもの」と規定される。そして同条3項において「公害」とは、「事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤の沈下及び悪臭によって、人の健康又は生活環境(人の生活に密接な関係のある財産並びに人の生活に密接な関係のある動植物及びその生育環境を含む。)に係る被害が生ずる」(傍点は筆者、以下同じ)こととされる。ここでは公害原因の加害者と、健康や生活環境にかかる被害を受けた被害者との間の原因-結果の因果関係が示され、7つの典型的公害が列挙されている。そして同法のもと「大気汚染防止法」や「土壌汚染対策法」、「水質汚濁防止法」、「海洋汚

染等及び海上災害の防止に関する法律(海上汚染防止法)」などの個別法が制定されている。

しかし、同法13条では「放射性物質による大気汚染、水質汚濁及び土壌汚染の防止のための措置については、原子力基本法その他の関係法律で定める」とし、公害の範囲外に置いてきた。このため、前述の個別公害関係法においても放射性物質は適用除外になっており、「人の健康に係る公害犯罪の処罰に関する法律(公害処罰法)」の対象にもならない。

これは、前述の環境基本法の旧法である「公害対策基本法」制定時である1967年時点で原子力基本法およびその関係法(第1表)で既に防止の措置が取られるようにな^(注3)っていた(傍点は筆者)との考え方に基づくという。環境基本法に規定する理念や責務は放射性物質にも適用されるとされるが、原子力関係法に放射性物質の規制が基本的に委ねられてきたことは確かである。

しかし、原子力関係法に原子炉施設等や放射線関連施設等を想定した放射性物質の関連規定はあるが、原発爆発事故のようなシビア・アクシデントによる放射性物質の広範な放出を想定した法の規定が不十分であった。すなわち、「放射性同位元素等による放射線障害の防止に関する法律(放射線障害防止法)」は核燃料物質や核原料物質を適用除外とし、「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律(原子炉等規制法)」は同法の目的・対象とする原子力発電所などの原子力関連施設とその周辺での

第1表 主な原子力関係法の体系

下表（ ）内は法律制定年

原子力基本法 (1955年)	原子力利用の基本方針を明らかにし、原子力委員会・原子力安全委員会の設置、核燃料物質や原子炉等の基本事項などを規定
原子炉等規制法 (57年)	核原料物質の精錬、加工や再処理、原子炉の設置認可、保安規定・保安検査・廃止および行政・刑事処分を規定
放射線障害防止法 (57年)	放射性同位元素の使用・販売・取扱い等や、放射性同位元素またはそれにより汚染された物の廃棄、および放射線取扱責任者などを規定
原子力委員会及び原子力安全委員会設置法(55年)	原子力利用に関する政策と関係行政機関の調整等、核燃料物質及び原子炉に関する規制を担当する原子力委員会と、原子力利用の安全確保に関する規制の企画・審議・決定を行う原子力安全委員会を内閣府に設置することを規定
電気事業法 (64年)	発電用原子炉について設計や工事方法の認可、使用前検査や定期検査などの安全規制手続を規定
原子力損害賠償法 (61年)	原子力事業者に無過失・無限の賠償責任を課す責任集中原則、損害賠償責任保険加入の義務付け、および国には免責規定がある一方、賠償措置額を超える原子力損害が発生した場合に国が原子力事業者に援助を行いつつことや原子力被害和解のための原子力損害賠償紛争審査会設置と規定
原子力損害賠償契約法(61年)	損害賠償責任保険がカバーしない損害に関し原子力損害賠償法10、11条に基づく国と事業者間の損害賠償契約を規定
災害対策基本法	
原子力災害対策特別措置法(00年)	災害対策基本法や原子炉等規制法を補完し、原子力事業者の災害予防義務、原子力緊急事態宣言の発出・原子力災害対策本部の設置、緊急応急対策の実施などを規定
《福島原発事故以降の11年に制定》	
原子力損害賠償支援機構法	国の責務明確化のもと、原子力事業者の相互支援組織としての原子力損害賠償支援機構の設置と負担金の徴収、原発被害賠償のための①通常資金援助(資金交付、株式引受け、融資、社債の入等)および②特別資金援助(特別事業計画の大臣認可受け後、機構が交付国債をもとに原子力事業者に対して行う資金援助)、③機構への融資の政府保証などを規定
原子力被害者早期救済法	東電の損害賠償支払を填補する国の仮払い実施や地公体の設ける「原子力被害応急対策基金」への国の財政支援を規定
放射性物質汚染対処特措法	福島原発事故由来の放射性物質の監視・測定の体制整備、除染に関する国の財政支援と東電への求償、汚染廃棄物の処理などを規定
《第180回国会提出法案》	
原子力組織制度改革法(案)	本則だけでも13本の原子力関係法を一括改正するための法案。 ①環境省の権限強化と外局として原子力規制庁を設置などの規制機関再編のほか、 ②放射性物質の環境基本法の適用対象とすること、③バックフィット制度導入、④原発運転期間を原則40年とする明定、⑤発電用原子炉規制を原子炉等規正法のもとに置く規定新設、⑥原子力防災指針の法定化などを規定

資料 文科省HPなどを参考に筆者作成
(注) 法律名称は略称。

放射性物質の安全管理規制やそこから生じる放射性廃棄物の処理を念頭に置いたものにとどまっていた。その底流には放射性物質封じ込め＝原子炉の多重防護への過剰信頼があったと思われる。

そのため、国土の一般的環境における土壌、大気、水（含む海水）と食品における放射性物質の安全基準も福島原発事故以前は曖昧なものだった。一般公衆の放射性物質

の線量限度＝平常時年間当たり1 mSvは法令（「実用発電原子炉の設置運転等に関する規則の規定に基づく線量限度を定める告示」）で定められていたが、本来は原子力関連の周辺監視区域を対象とするものだった。また、事故後に食品衛生法の放射線の暫定規制値となったものも、原子力安全委員会が「原子力施設等の防災対策について（以下、「防災指針」）」で提示していた指標値（目安）

を緊急事態という事情から援用したものであった。

法制上、公害関係法と原子力関係法の関係規定を統合的に見直すべきという指摘が^(注4)されてきた。12年1月31日に国会に提出された「原子力の安全の確保に関する組織及び制度を改革するための環境省設置法等の一部を改正する法律（原子力組織制度改革法）案」は、本則だけでも関連する法律13本を一括改正するための法案であり、環境省の権限強化と原子力規制庁設置などの組織改編とともに、放射性物質を環境基本法の対象にするなどの公害規制に統合的に取り込む改正も盛り込んでいる。同法案にはその他にも後述するような原子力行政の改善規定が取り上げられているが、それは原発の安全規制強化の出発点に過ぎない。立法政策として原子力関係法の改正を進める責任は重いと思われる。

（注3）金子・角（11）、前田（11）参照。

（注4）小島（11）参照。

（2）原子力災害への賠償・補償と 国の責任・責務

原発等の原子力災害の被害者賠償制度は、「原子力損害の賠償に関する法律（原子力損害賠償法）」に定められており、原子力事業者の無過失・無限責任が基本となる。

同法3条1項ただし書の「原子力事業者の免責」の規定については、福島原発事故にかかる免責適用は困難であるというのが^(注5)法学者等の多数派意見であり、国も当初より免責を否定している。また、同法4条は原子力事業者の責任集中（経済的責任集中）

を規定している。その適否には議論があるが、同法制定時の国会審議の経緯等から原子力施設の機器供給等を行う国内外の関連業者の保護や、原子力事故の損害保険を関連業者までもが各自個別に付保する事態となった場合に生じる保険の膨張・累増による弊害の防止、および被害追及対象（＝原子力事業者）の確定が主旨とされる。さらに、同法16条1項では国の必要な援助の規定が置かれている。11年8月施行の「原子力損害賠償支援機構法」や「平成23年原子力事故による被害に係る緊急措置に関する法律（原子力被害者早期救済法）」もその規定に基づく支援の一つとされる。

福島原発事故の被害者救済は12年当初までのところ、原子力損害賠償法に基づき設置された原子力損害賠償紛争審査会の提示した「中間指針（一次、二次および指針追補を合わせたもの）（以下、中間指針）」のもとでの東電による賠償措置が被害者救済の太宗である。その賠償措置の課題点等については後述するが、中間指針には損害賠償の「合理的な範囲における終期が改めて検討されること」が明記されている。一定期間が経過すれば、原発事故との相当因果関係の観点から、いわゆる「風評被害」や「休業損害」などの再検討が俎上にのぼる可能性も皆無ではない。

以上を踏まえた上で、原発の安全規制に国が強く関与してきたという前提に立ち被害者救済の長期的なあり方という面から、国家損害賠償や国による損失補償などの「国家補償」も適切に議論されるべきであ

第2表 公権力(不)行使に基づく国家補償と救済

適法性	過失性など	救済の方法
違法	過失・故意	国家損害賠償
適法	特別犠牲・過失	国による損失補償
違法	無過失・無瑕疵	「国家補償の谷間」=救済の空白 上記によらない特別の立法や制度などによる損害の填補による救済
適法	過失(注意義務等)	

資料 塩野宏「行政法Ⅱ」、阿部泰隆「損害賠償法」を参考に筆者作成
(注) 国家賠償法2条「公の営造物の設置・管理責任」は瑕疵(危険の存在)が要件。

る(第2表)。また、同じ効果を持つならば、国が農林水産業をはじめとする地域・産業政策として実施することも一つの方法である。

福島原発事故について法学者等の多数意見は、東電の無限責任を前提にした上で国家賠償責任を否定していない。福島原発事故に関する国家賠償責任の存否においては、国の不作為=原発の安全規制の権限不行使^(注6)の非合理性が焦点となると思われる。すなわち、福島(第一)原発(だけ)でなぜ爆発事故が起こってしまったのか、という原因究明とその原因除去が事前に可能であったか、可能であったならば適切に行われる規制権限の行使はなぜ行われなかったかが問題となる。原発の運転は、事故が起こった場合に侵害される権利(被侵害利益)が甚大であり重い「危険責任」を負う。しかし、原発に関係したものに限らず、裁判上、行政の裁量に任される範囲が広く認められてきた。権限不行使の違法性や過失の判断には、「危険の切迫」、危険の「予見可能性」、権限を行使しなければ結果を防止できない「補充性」、結果の「回避可能性」などを明らかにするハードルがあるが、す

で福島原発の安全規制上の問題点も指摘^(注7)されている。

さらに、国家損害賠償の違法性が問えないこともありえることから、並行的に国による損失補償についての議論も必要になる。例えば、①放射性物質の降下・付着により土地(農地や森林および住宅地)の形質が変わり本来の効用(価値)が失われたこと、②原発事故に伴う避難指示等による居住地変更や就労(収益)機会の喪失・職業変更は、被害者に受忍すべき事情・原因はなく、その犠牲の状態を放置するのは不公平である。①は憲法29条3項の財産権補償の公平性、②は憲法25条の生活維持の保障により、国の損失補償の論拠は形成可能であり、精神的損失を含む「生活再建補償」として認められるべきだろう。

以上の国家損害賠償責任および国による損失補償の議論を視野に置くならば、法律に基づき設置された国会・福島原発事故調査委員会の役割は極めて重要である。同委員会設置法10条には行うべき調査・検証項目が明記されており、事故と被害の直接・間接の原因究明などの調査以外に、これまでの原子力政策・行政の調査の項目も対象に入っている(第3表)。同委員会は強制力を持った国政調査権発動が可能であり、これまでの安全管理規制の権限行使を中心とする原子力行政の詳細にも踏み込んだ調査が期待される。また、政府の「原子力災害対策本部」の議事録が作成されてこなかったことも報道され、原発事故後の政府の意思決定がどのような議論のもとなされた^(注8)

第3表 「事故調査委員会法」10条に基づく
調査・検証項目の枠組み

10 条	1号	事故の直接又は間接の原因を究明-①福島原発で起きた現象・事実関係の把握, ②緊急時の東電・保安院等の対応・体制, ③シビアアクシデント対策・事故の想定・妥当性, ④過去の教訓, 知見の反映
	2号	被害の直接又は間接の原因を究明-①原発による被害の状況・事実関係の把握, ②各種被害に対する東電・政府・地方公共団体等の対応・体制, ③被害の想定及び法律・計画の整備状況, ④実施にあつてのボトルネック等
	3号	事故に対し又は被害軽減のために講じられた措置の内容・経緯・効果の究明・検証-①政府・地方公共団体・東電等による被害軽減のための措置の内容・経緯及び効果の把握, ②政府・地方公共団体・東電等の対応・体制, ③情報の把握・検証, ④国際連携
	4号	原子力政策の決定又は了解及びその経緯等-①原子力に関する法規制, ②エネルギー政策における原発の位置づけ, ③原発立地促進の背景, ④原発に係るリスクコミュニケーション, ⑤「安全神話」の弊害
	5号	原発事故の防止及び被害軽減のための施策又は措置に関する提言

資料 「国会 東京電力事故福島原子力発電所事故調査委員会第1回委員会資料」

か、うやむやになる可能性も出てきた。事故発生後の政府の対応決定プロセスについて、国民の知る権利という点からも、国会は同委員会の調査を支援するとともに、調査検証が不足していると判断される場合はさらなる洗い出しを求めるべきである。

国の責任という点でもう一つ重要なものは、福島県民を中心とする原発事故の被害・被災者への社会的差別等の被害防止や健康管理である。

これに対しては、日本弁護士連合会と福島県弁護士会の提言^(注9)および市民団体の活動が見られる。放射線リスク情報の誤った受容ないしは情報の理解度の低さから生じている面も多いと思われるが、残念ながら行政機関を含め福島県民などの被害者への差別的対応も指摘される。放射性物質につい

ての理解向上について国が広報・学習活動を強化するとともに、人権侵犯事案についての法務省の相談・救済手続の実行や人権教育の拡充が重要である。

また、長ければ数十年を経て発症する晩発性の疾患リスクへの対応のため長期の健康管理ケアが必要になる。全国の放射線被ばく医療専門家の協力体制を構築し内部被ばく調査と早期の異変発見を継続的に行うことが不可欠であるが、福島県民等の健康被害に関する調査においては医療検査情報のプライバシー保護の徹底とともに、適切・丁寧な発表や説明が是非求められる。

(注5) 阿部(11)、大塚(11)参照。東電の免責不適用の根拠として、制定時の法案審議での「全く想像を絶する」「超不可抗力」という「異常な巨大な天災地変」とは言えないという側面と、原発の安全設置の対応として、東電が十全な対応を取ってこなかった側面からの主張がある。なお森脇(11)は「異常に巨大な天災地変」に該当するとして免責適用した上で、国策として原子力発電を推進した国の責任のもとで国家補償を主張。

(注6) 塩野(10)と阿部(88)を参考とした。なお、最高裁判例など判例上は、国家賠償責任の違法性の判断を公務員個人が負っている責任を国が代位したという「代位責任説」に立って、「公務員が職務上尽くすべき注意義務を懈怠したことをもって違法」とする立場である職務行為基準説による違法一元論を取ることが有力。これに対し、国家(機関)自身の責任を認める「自己責任説」のもと、国の危険(危害)防止責任という行為規範に基づき、一定の場合・状況には行政の自由裁量は後退・収縮し、規制権限の行使が義務づけられるという考え方も学説的に有力である。

(注7) 原発の津波リスクについてよく知られた専門家の指摘としては、石橋(97)参照。原発安全性への行政対応の疑問点として、①東北電力・女川原子力発電所2号機設置申請において「貞観津波(869年)」の地質考古学調査に基づき14.8mの高台設置を行った知見・判断を踏まえた原発設計上の問題検証が行われたかは不明、②ほぼ同じ津波被害を受けた福島第二原発では非

常用発電機が機密性の高い原子炉建屋内にあり冠水を免れたのに対し福島第一原発は非常用発電機が地下に置かれ冠水した電源設計上の欠陥が指摘されており、原子炉安全規制が整合的に実行されていたと説明できないこと、③06年3月1日第164回国会・予算委員会第七分科会で、吉井分科員が原発の地震・津波対策について質問。これに対し二階経済産業大臣（当時）が原子力の安全確保のため最悪の事態を考えて取組む重要性を陳述（国会会議録検索システム参照）していたことなど。また、政府の事故・検証調査委員会でも、平成18年9月に原子力安全委員会が改訂した「耐震設計指針」で新たな具体的津波対策が打ち出されなかったこと、原子力安全・保安院が東電から津波対策の安全性評価や波高試算を受けていたにもかかわらず、対策への指摘・指摘が行われなかったことを報告している。

なお、筑豊じん肺訴訟（最高裁判決04年4月）や水俣病関西訴訟（最高裁判決04年10月）は省令・条例の不行使や制定が国家賠償責任の判決根拠として取り上げられた。

（注8）12年1月22日にNHKは3月11日の設置以来、11月までの原子力災害対策本部の21回の議事録等の情報公開を請求したが、この間の議事録が不作成だったことが判明と報道。

（注9）たとえば、日本弁護士連合会（11）意見書を参照

2 原発事故後の政府対応の問題点

（1）機能しなかった原子力災害の対応態勢

福島原発事故に伴う政府の避難指示区域の対象人口は、緊急時避難準備区域（福島原発から20～30km圏内）が解除される11年9

第4表 これまで避難指示等が出された市町村の対象人口(概数)

(単位 人)

市町村	福島原発からの距離	総人口	警戒区域内人口 (20km圏)	計画的避難区域人口	緊急時避難準備区域人口 (20～30km圏) 11年9月末解除
大熊町	全域20km圏内	11,500	11,500		
双葉町	全域20km圏内	6,900	6,900		
富岡町	全域20km圏内	16,000	16,000		
浪江町		20,900	19,600	1,300	
楢葉町		7,700	7,700		50
広野町		5,500	0		5,500
葛尾村		1,500	300	1,300	
南相馬市		70,900	14,300	10	46,700
飯舘村	全域20km圏外	6,200	0	6,200	
川俣町		15,500	0	1,200	
田村市		40,400	600		4,100
川内村		2,900	300		2,600
合計		205,900	77,200	10,010	58,950

資料 福島県原発対策本部HPなどから作成

（注）いわき市は一部地域が30km圏内にあるが緊急時避難準備区域の指定実施せず。

月末までは、警戒区域（福島原発から20km圏内）、年間積算放射線量が20mSvを超えると想定される計画的避難区域の人口と合わせ、約14万6千人にのぼった。10月以降も避難指示対象人口は8万人近い（第4表）。このほかに、局所的に年間積算放射線量が20mSvを超える「特定避難勧奨地点」に指定された世帯が300世帯近くある。また、福島県災害対策本部などのデータによれば、自主的避難者数が5万人程度存在する模様である。以上の人々は、住み慣れた我が家と地域を離れるという厳しい状況に置かれている。

原子力災害は、災害対策基本法の中で災害の一つに位置づけられている。同法と「原子炉等規制法」が原子力災害についての規定を持っていたが、99年11月の核燃料加工業者(株)ジェーシーオー（JCO）の臨界事

故を契機に両法の特別法として「原子力災害対策特別措置法」が制定され、原子力災害対策の法的規定は強化されたはずであった。そのもとで、00年に原子力災害危機管理関係省庁会議で原子力災害対策マニュアルが関係閣僚会議で決定（ただし全体は非公開）されるとともに、原子力安全委員会の「原子力施設等の防災対策について（以下、防災指針）」が改訂され、原子力災害が起こった場合には対応態勢が機能することが求められていた（第1図）。

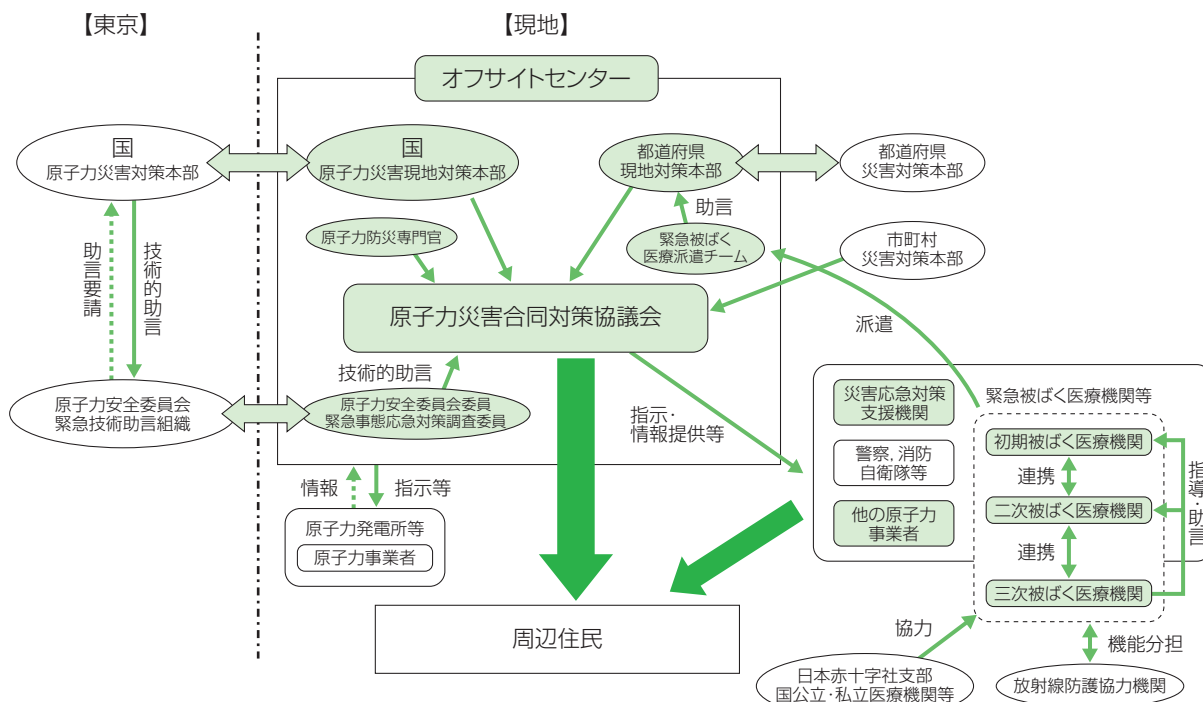
しかし、福島原発事故では以上の原子力災害対策の仕組みがうまく機能しなかったとともに、人権や財産権などにかかる権利の配慮に欠けた指示等が政府から発出された。

以下では、政府の事故調査・検証委員会「中間報告」などが指摘するところから、原発事故の政府対応の不適切さを幾つか述べる。

まず、福島原発から約5kmに置かれていたオフ・サイトセンター（緊急事態応急対策拠点施設）へ交通の寸断により要員参集が不可能となるとともに、空気浄化フィルターの未設置により退去を余儀なくされた。

原子力安全委員会の「防災指針」で示されていた「緊急時迅速予測ネットワークシステム（SPEEDI）」は、放射性物質の拡散方向や相対的分布量の予測（試算）が行われたにもかかわらず、関係自治体や一般国民への情報提供がすぐに実施されず、避難等にも活かされなかった。また、被ばくの

第1図 原子力災害への対応態勢



出典 原子力安全委員会「JCO臨界事故10年を迎えて－原子力安全委員会の取組状況について」
 (注) 〇〇は、JOC臨海事故を受けた原子力防災体制において拡充・強化された主なもの。

状況から服用対象者数がどの程度に及んだかは現在のところ不明だが、甲状腺被ばくリスク軽減をはかる安定ヨウ素剤の政府からの配布や投与指示の方法やタイミング（避難者などへの配布や服用伝達の遅れ）などに問題があったことが指摘されている。^(注10)

政府からの指示伝達でも問題があった。3月11日19時3分の緊急事態宣言時、緊急事態応急対策実施区域を公示することを行っていなかったほか、関係自治体への避難指示の通報が迅速に届かなかった。現地対策本部長への権限委任の告示が行われず、現地対策本部は委任されたとの推認のもとで決定・行動するという、権限の空白が生じた。なお、事故以前に総務省による原子力の防災業務の行政評価・監視の勧告（二次）^(注11)でも多くの要改善の指摘を受けていたが、その要改善の指摘に限らず、原発の爆発というシビア・アクシデントでの運用に耐えうる現実的な態勢の準備があったのか、という根本的疑問もある。

人権や財産権などの観点からも配慮に欠けていた。阿部（11）は、放射性物質の広範な放出は東電による不法行為であり、政府にも行政責任があるにもかかわらず、避難指示が出されるに当たり、住民へ賠償・補償の方針が政府から全く言及されなかったこと、および警戒区域内では立入禁止により牛や豚、鶏などの多くの家畜が放置によるへい死を余儀なくされたり、殺処分が当然の如く行われたりしたことを批判している。これらの指示等は政府の行政責任に関する認識の低さを示すものであり、人権

と財産権および動物愛護を軽視した対応と言える。

放射性物質を含む汚染水の海洋放出（投棄）が、国内外に基本的に事前の説明や通告がされず、実施されたことも重大問題である。国内的には特に漁業・水産関係者の感情を無視し権利への配慮に欠いた、極めて鈍感な措置といわざるをえない。1.（1）で述べたような経緯・理由により水質汚濁防止法23条1項や海洋汚染等防止法52条が放射性物質を適用除外としていることは問題であり、法の見直しの必要性が認識される。また、周辺国など国際的にも問題がある。国際条約である「廃棄物その他の投棄による海洋汚染の防止条約（ロンドン条約）」は放射性物質の投棄を禁止しているが、政府は陸上の原発からの放射性物質の放出は定義上、投棄には当たらないとする考えを取っている。また、「原子力事故早期通報条約」に基づく周辺国等への事前通報も義務（同条約2条）の基準に相当しないとの見解に基づき行われなかった。これらは、国際的信義に、悖るものであると言えよう。^(注12)

（注10）浜田昌良参議院議員 第178回国会・質問主意書（質問第33号）参照。また、原子力安全委員会（被ばく医療分科会）から12年1月に安定ヨウ素剤の予防的服用に関する提言が提出された

（注11）総務省「（平成21年2月）原子力の防災業務に関する行政評価・監視結果に基づく勧告（第二次）」

（注12）植木俊哉（11）参照。なお、国境をまたぐ原子力災害にかかる損害賠償の国際条約に、これまで日本は参加してこなかった。このため福島原発事故による国際的賠償責任は問われないが、11年6月に開催された国際原子力機関（IAEA）閣僚会議で今後の条約参加を表明した。

(2) 「出荷制限・自粛」の曖昧さ

食品等の「出荷制限」と報道されているものは、原子力災害対策特別措置法20条3項の規定に基づくとされる。しかし、その根拠条文は首長などへ「必要な指示をすることができる」という曖昧なものである。^(注13)また、政省令等への具体的委任も規定していない。このため、原子力災害対策本部長（総理大臣）から知事への指示文書も「出荷を差し控えるように、関係自治体の長及び関係事業者等に要請する」となっている。これは行政手続法上でいえば同法2条6号で定義される「行政指導」の範疇のものである。法的効果はあるが、法令に基づいて権利を与えたり制限したり義務を負わせたりする「行政処分」に比べ拘束性・実効力は弱い。明確に出荷を制限する命令と言えない要請を政府、マスコミが出荷制限と称しているのが実情である。また、知事等から市町村・関係団体への「出荷自粛」も暫定規制値を上回って放射性物質が検出された場合等に発出されているが、これも同様に法的根拠の曖昧なものである。「出荷制限・自粛」と称されるものは、生産者の判断と責任に任されるような類のものと言わざるをえない。

事故直後、検査態勢の不十分な中で出荷済みの一部作物から暫定規制値を超えるものが発見され回収が行われるという混乱を招くことになったが、前述の法的根拠の曖昧さも影響している。政府は自らの責任回避のため明確な表現で指示・命令を出すことを避けていると、うがって見られても、

やむを得まい。以上のように、原発事故後行われている食品等の出荷制限・自粛については、生産者と消費者の権利保護の両面から法的にも明確化する等の改善が行われるべきものである。

(注13) 原子力災害対策特別措置法20条3項－「原子力災害対策本部長は、…（中略）…関係指定行政機関の長及び関係指定地方行政機関の長並びに前条の規定により権限を委任された当該指定行政機関の職員及び当該指定地方行政機関の職員、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関並びに原子力事業者に対し、必要な指示をすることができる」

(3) 原子力規制の決定プロセスの改善と政府のリスク・コミュニケーション

原発事故後、原発の安全規制をめぐる原子力行政（行政法上の処分）の決定過程やリスク・コミュニケーションのあり方が改めて問題となっている。

福島原発事故以前、原子力施設の設置許可取り消しの行政訴訟や運転差し止めの民事訴訟、国会での公聴会での意見陳述等を通じて、原子力行政の様々な決定について外部からの意見の表明はあった。しかし、それらが反映されることは基本的に無く、安全規制の適用などの決定プロセスの透明性や規制品質の向上をはかる実効性には、多くの問題点が指摘されてきた。

例えば、原子力施設の安全規制は、設置の許可段階のみならず、設置許可後に続く使用前検査－運転時の定期検査など－廃炉までの「後続規制」において、規制の基準となる多くの指針類は「内規」レベルのものであった。よって、行政手続法に基づき意見公募に付されるようになったとはいえ、

その決定プロセスは原子力安全委員会の内部の議論に基本的にとどまり、安全規制の継続的な品質・レベルの向上が保証されるものではなかった。また、政府の事故・検証委員会の中間報告では、シビア・アクシデント対応が行政側からの規制要求でなく、電力事業者＝東電の自主保安の一環として委ねられていた欠陥を指摘している。

これらの問題について、高橋（11）は公正と透明性の確保をはかる観点から規制の基準を法令上のものに格上げ・強化するとともにとともに、許認可審議についての発言記録を作成し一定期間経過後に公開することや、許認可に際して住民説明会を開催し事業者に回答を義務づけることなどを提言している。

また、交告（09）は、原発の安全規制の行政決定（行政裁量）がどのように行われるべきか、という問題を論じるとともに、原発の安全規制をめぐるリスク・コミュニケーションという観点からも重要な提言を行っている。すなわち、原発の危険責任の重さを踏まえ、原発の安全規制において最新の科学的知見の変化を取り込む「最善知探求義務」と、安全に対する余裕度を安全側に寄って大きく持たせる「コンサーバティズム」の重要性を提起するとともに、その両者の観点から行政決定について「行政が対論に応じる義務」を明確化し、行政の判断（行政処分）に外部専門家が異議を持つとすれば、原子力安全委員会などの行政側の専門家との対論の場を制度的に設けることを提起している。

以上の問題点や提言などを踏まえ、原子力組織制度改革法（案）では、1.（1）で述べた公害関連法制との整合性に関する改正（環境基本法13条の削除）のほか、後続規制における最新知見を踏まえた基準への適合、いわゆるバックフィット制度導入の明記（原子炉等規制法43条の3の23「施設の使用の停止」や同法57条の9「原子力事業者等の責務」などの新設）とその下での原子炉運転期間の原則40年の明定（原子炉等規制法43条の3の31「運転の期間等」の新設）、原子力災害への対応を定める「防災指針」の法定化などの改善が盛り込まれた。ただし、原子力規制の策定に関する情報公開や意見反映は実際の運用に任されるところも多い。環境省内に広聴専担セクションの設置が予定されているが、規制基準を法定化する姿勢の強化とともに、外部専門家や地元関係者などとの応答義務に基づく対論や意見吸収の手段を拡充すべきだろう。すでに、他省庁などでは行政側専門家と一般国民が意見を交換する「コンセンサス会議」や、多様な利害関係者が平等な立場で議論する「マルチ・ステークホルダー・プロセス」による意見吸収の方法が試験的に取り入れられている^{（注14）}。原発がある限り、最新・最善の知見を取り入れ国民の安心感を増すような原発規制の透明性向上と規制の品質・レベル向上の方策がはかられるべきである。

また、事故後の食品中の放射性物質の基準や放射線の線量限度について、国民とのリスク・コミュニケーションは課題を残しており、息の長い取り組みが必要と思われる。

〈参考1〉海外における放射性物質の摂取制限レベル（一部抜粋）

飲食物摂取を通じた内部被ばく健康リスクに対するガイドラインとして、EU、米国・食品安全局、WHO（FAOとの共同プログラム）が定めている放射能濃度は以下のとおり。

（単位 Bq/kg）

放射性核種	EU			米国	WHO（世界保健機関）	
	乳児食	乳製品	その他食品	飲食物	食料品	乳児食
ヨウ素131	150	500	2,000	170	100	100
セシウム134, Cs137	400	1,000	1,250	1,200	1,000	1,000
ストロンチウム90	75	125	750	160	100	100

資料 日本原子力研究開発機構「原子力緊急時の長期被ばく状況における放射線防護の実施と課題（2010年6月）」およびEU、米FDA、WHOのHP資料から筆者作成

まず、食品中の放射性物質の基準値設定について、前述したように事故直後の3月17日に原子力安全委員会が「防災指針」において示していた「飲食物摂取制限に関する指標」が当面の暫定規制値と定められた。その後、内閣府「食品安全委員会」のリスク評価の通知を受け、厚生労働省「薬事・食品衛生審議会」放射性物質対策部会が新基準値として決定したものを、文部科学省「放射線審議会」からの答申も踏まえ、4月から新基準値として運用を始める予定である（第5表）。この新基準値は行政手続法に従って決定が進められ、意見公募を行うとともに、食品衛生法に基づく省令と告示により法令上も明確になったことは評価されるべきだろう。また、国民とのリスク・コミュニケーションということで、東京、福

第5表 放射性物質（放射性セシウム）の新基準値

（単位 Bq/kg）

食品区分	飲用水	10
	乳児用食品	50
	牛乳	50
	一般食品	100

資料 薬事・食品衛生審議会資料から筆者作成

（注）飲用水は管理目標値であり、罰則を伴う基準値と、意味合いが異なる。

島など全国7会場で説明会を開催した。

新基準値は欧米の規制水準に比べても厳しいものとなっていること（参考1）を踏まえ、安全側に寄った規制であるという理解が国民に浸透することが期待される。厚生労働省の「食品中の放射性物質の検査結果」の推移を見ても、放射性物質の検出レベルは大きく下がって来ている。11年12月中に発表された同検査結果によれば、新基準値以下のものがほとんどである（第6表）。放射性物質の検査態勢が、自主検査を含め拡充されている中で、健康に影響をも

第6表 食品中の放射性物質検査結果（11年12月分）の分布

（単位 %）

放射性セシウム134の濃度	構成割合	
	全体	福島県
25Bq以下	45.9	71.6
25Bq超～50Bq以下	52.4	19.6
50Bq超～100Bq以下	0.8	4.0
100Bq超～200Bq以下	0.4	2.0
200Bq超～300Bq以下	0.1	0.8
300Bq超～400Bq以下	0.0	0.2
400Bq超～500Bq以下	0.1	0.4
500Bq超	0.2	1.3
合計	100.0	100.0

資料 厚生労働省HP「食品中の放射性物質に関する検査結果」月別結果から筆者作成

（注）検出限界値を含む数値である。

たらず食料供給リスクは大きく低減している^(注15)と見てよからう。

ただし、新基準値へ厳格化する意味について理解や見方が固まったとは言えない。専門家の間でも捉え方は異なるように思われる。たとえば、放射線の防護・医学の専門家が多い放射線審議会では、「新たな規制値の設定が放射線防護の効果をさらに高める手段になるとは考えにくく」必要以上に安全側に立った設定になっているのではないかとの意見や、「食品規格基準は既に十分小さいリスクしかもたらさないものとなっているため、規制値をわずかに上回った場合においても、そのリスクの上昇は僅かであることが認識されるべき」との意見などが述べられた。また、放射能濃度の測定機器の検出限界や測定技術、検査態勢の整備との関係で、新基準への現場対応を懸念する^(注16)声もあった。

一方、消費者の放射性物質についてのリスク認識は高く、そのリスク情報の収集と公開要求の姿勢は強い。日本生活協同組合連合会では独自に全国250家庭の協力を得て、11年12月15日から12年3月（予定）まで実際の食事に含まれる放射性物質の摂取量測定を開始している。机上のものではなく、食卓に上がる食品が健康に影響を及ぼすことがない状況であることの安心情報を得る取組みの一つと言えるかもしれない。

とはいえ、天然に存在する放射性物質もある中、食品中の放射性物質の検出ゼロを当たり前のようにやみ雲に追求する可能性があることを、筆者は危惧している。国民

の健康への全体的な影響や食料供給の安定、震災や原子力災害を受けた日本と地域社会の復興という観点からも、食品中の放射性物質の濃度に関する理解を深めることが必要と思われる。そのために、生産現場、流通・小売、消費者のそれぞれに情報を浸透させ、納得感を増すため、インターネットを含む放送・メディアの活用や、県・自治体レベルでの説明会の開催をさらに積極的に行うなど、リスク・コミュニケーションの充実に努めることが重要である。

一般公衆の線量限度に関して、前述1.(1)で述べたように従来は法定上、平常時年間1 mSvとしていたが、福島原発事故による放射性物質の放出を受け、その線量限度の適用が不可能なことは明らかとなった。このため、政府は、国際放射線防護委員会(ICRP)07年勧告を国内制度へ取り入れることとし放射線審議会・基本部会へ諮問し、原発事故等が進行中で放射性物質の放出が管理欠如の状態である「緊急時被ばく状況」の線量限度を年間20～100mSv、原発事故等後の復旧期である「現存被ばく状況」の線量限度を同1～20mSvとする「参考レベル」の適用の考えを示した。

その中で20～100mSvの被ばく量においては避難が防護策として推奨され、かつ計画的避難区域の指定と重なっていることもあり、国民の理解も可能と思われる。しかし、中間の1～20mSvは居住継続のもとで除染などの被ばく低減策を推進する方針とした。ただし、この基準は法令で定まったものとなっておらず、かつ長期的な放射線

防護策の全体構想と具体化プラン、それによる防護効果も明確に示されていない。多くの国民には長期的な健康への影響という面から理解が困難な放射線量管理の区分と言える。放射線の影響にセンシティブな妊婦や乳幼児、20mSvに近いレベルの地域の人々を中心に不安感は大いはいはずである。放射線量がこの中間的な参考レベルにある地域では、丁寧な個別の対策・対応とリスク・コミュニケーションの充実が必要であると思われる。

(注14) 井田 (12) 参照。なお、原子力安全委員会は事故直前の11年2月から形式的だが委員会関係者以外の外部専門家との意見交換の会合を開始していた。

(注15) 厚労省は、新基準値に基づく実際の被ばく線量について一般食品の放射線占有（汚染）率を50%という高い前提に基づき推定しているが、全年齢・平均摂取量の中央値濃度は0.043mSv/年という低水準にとどまる。一方、国連放射線影響科学委員会の飲食物摂取による自然放射線量の世界平均試算値は0.29mSv/年という水準であり、前述0.043mSv/年の6.7倍ある。

(注16) 文部科学省放射線審議会第126回・資料（答申別紙）参照

3 福島県農業の原発事故被害とJA等系統機関の対応

(1) 福島県は全国10位に入る農業県

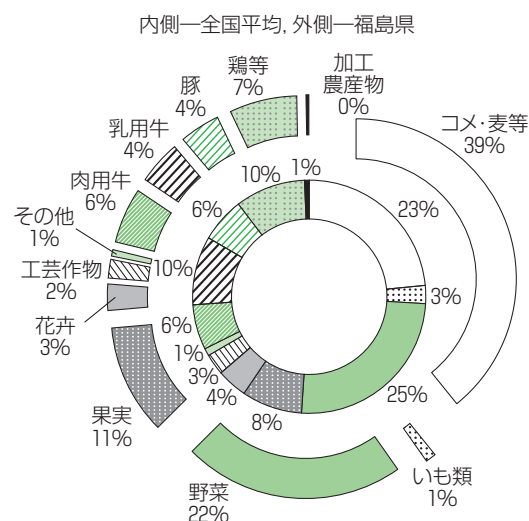
福島原発事故による放射性物質の汚染は広範にわたっており、大きな影響を及ぼしているが、本稿では福島県に絞って話をすすめる。

福島原発事故に伴う放射性物質の放出による被害を最も深刻に受けている福島県は、農業産出額で47都道府県中、全国10位（09年データ）の位置にあった。

食味の良さから全国的に高い評価を得てきたコメは、全国4位の産出額があり、県農業産出額の4割近くを占める。次に野菜が22%、果実が11%を占め、モモは全国2位、きゅうりとリンゴが同4位、トマトが同7位、葉タバコが同8位というように、産地形成の努力の結果、様々な野菜や果物などが全国有数の産出額を誇ってきた。さらに、畜産も合計して500億円を上回る産出額を持ち、農業産出額の2割程度を占める（第2図）。このほか、太平洋岸の浜通り地方には漁港が点在し、百数十億円の水産物が県内で水揚げされてきた。

以上の福島県で生産された食料は首都圏を中心に供給され、食卓を豊かにしてきた。それは、原子力・水力・火力の電気供給とともに、福島県が長きにわたり行ってきた大きな貢献である。

第2図 福島県の農業産出額の構成



資料 農林水産省「生産農業所得統計」から筆者作成

(2) 被害の大きさと地域ブランド価値の低下

原発事故に伴う福島県内の11年の稲の作付制限の指示は、警戒区域、計画的避難区域、緊急時避難準備区域を合わせ、約8,500haの広さにわたった。これだけで全県の1割強(10.5%)に相当する。津波や地震による流水路損壊・ダム決壊などによる作付不能と合わせ、福島県のコメ生産にとり大きな痛手となった。県は当初の360地点に加え、12年作付に向け約2,000地点を追加して土壌中の放射性物質のモニタリング調査を行っており、結果は2月末ごろに発表される。

「出荷制限・自粛」あるいは畜産などに見られる「出荷延期」は、直接被害というべきものであるが、消費者や卸売市場が放射性物質への懸念感情から買入れ・購入を避ける傾向により生じた損失に関して、マスコミ等は「風評被害」と表現する。ただし、異なる要因・原因による事案を一様に風評被害と表現することには注意が求められる。^(注17) 福島原発事故後の販売量の減少や販売価格

の下落などの経済的損失は、福島原発事故による放射性物質の放出という東電の明らかな不法行為によるものである。

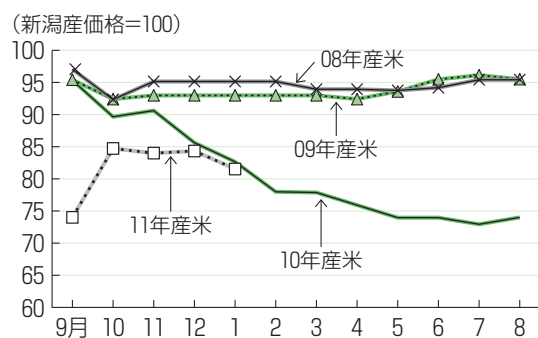
福島県産の、コメとモモ(白桃)、きゅうりを例に価格下落の状況を見よう。

コメは、産出量が全国1位で多くの銘柄米が有する新潟県産と福島県・会津産の相対的な価格を比較する(第3図)。各年の作柄・食味によって多少の変動はあるが、会津産米の業者間売買価格は新潟県産米に対し年間を通じ95%前後で推移し割り負けは殆ど無かった。しかし、福島原発事故後、事故前に収穫された10年産米が75%程度まで低下。11年米は市況自体は持ち直し傾向にあるものの、新潟県産米の85%の水準にとどまっている。

次にモモときゅうりは、東京卸売市場での福島県産と市場平均の価格の関係から見る(第4、5図)。

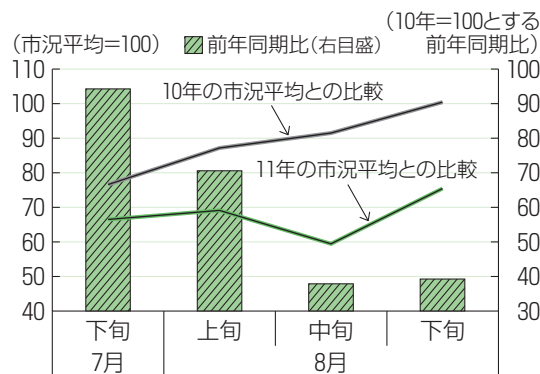
モモの卸売市場価格は、10年は通期で市場平均の9割だったのが、11年は通期で7割弱へ下落した。実際の市場価格は8月中旬以降、前年同期の4割台という水準に低

第3図 福島県・会津産米の価格動向
～新潟県産米との比較～



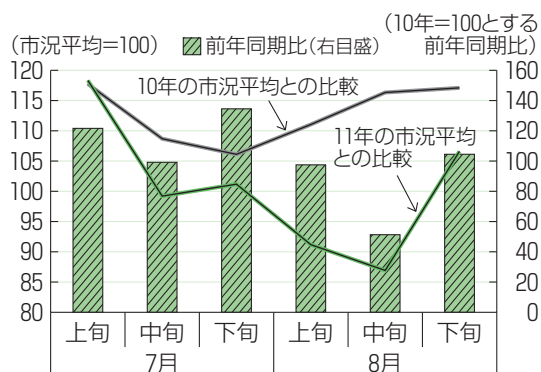
資料 日経NEEDS FQ(商品)データから筆者作成
(注) コシヒカリ1等・60Kg価格 業者間売買。

第4図 福島県産ももの市況変化



資料 農林水産省「青果物卸売市場調査」から筆者作成

第5図 福島県産きゅうりの市況変化



資料 第4図に同じ

迷した。夏秋ものきゅうりは福島県が主産地の一つであり品質の評価も高い。11年の実際の価格水準は一時の急落を除けば通期で前年同期比水準になった模様だが、10年は市場平均に比べ10数%上高かったのに対し、11年は市場平均並みにとどまった。

以上の卸売市場などでの価格の下落や他産地との比較での価格の割り負けは被害の大きさを示すが、それだけでは農家生産者の損失の実情を反映していない。コメや果実では贈答用など消費者に直接販売されてきたものの売れ行きが落ち込み、生産者の収益を大きく減少させた。また、JAなどの地元直売所売上も、地域外（観光客）と地元リピーターの両方の客離れから減少し、JAと農家の収益の足を引っ張った。逆に販路が狭まった結果、JAを通じた出荷に望みを託し激増する現象も見られ、JAの出荷施設はこれまでにない繁忙になった。

以上のように、福島県産の農畜産物のブランド価値の低下は大きく、販路を他産地にとって代わられれば、その失地挽回には改めて大きな努力を要する。原発事故の影

響は極めて大きく、政策的な支援が必要である。さらに付言すれば、福島県産の農作物価格が下がることにより、連鎖・相互影響的に他産地の価格も下がる傾向も懸念される。

(注17) 関谷 (04) は「風評被害」を法的根拠により、①事業者の事故、環境汚染などの不法行為が問題とされる場合、②情報発信源の名誉棄損が不法行為とされる場合、③情報発信源の不法行為として「風説の流布」が問題とされる場合に、三分類し整理している。以上の①～③は違法性の存否が問題となるが、それ以外にも人々の印象やリスク認知による影響もあり、その追求や対応は異なる。

(3) 東電による損害賠償の課題点

放射性物質に対する人々の印象やリスク認知による影響には個人間で差異があるが、避難や放射性物質の線量増大による精神的苦痛を含め、その原因－結果の相当の因果関係は明白であり、その賠償は広くかつ柔軟に認められるべきものと思われる。

原子力損害賠償紛争審査会が示してきた東電による損害賠償の中間指針は、すべての農畜産物と水産物に関する「出荷制限・自粛」や価格下落などを賠償対象としている。また、観光業の顧客減少（9割相当）を対象に含めている。

しかし、次のような賠償対象については課題が残る。例えば、動産・不動産、商品などの「財物価値の喪失又は減少」も中間指針の損害項目10で、東電の損害賠償の対象になっている。しかし、この財物価値の減少による損害賠償対象となるのは、避難指示等があった①避難地域、②計画的避難区域、③緊急時避難準備地域、④特定避難

勸奨地点であり、かつ「具体的な事情に基づいて個別に判断される」とされ、賠償基準は明確ではない。ようやく12年2月になって、警戒区域に残さざるを得なかった普通車両は賠償対象とする基準が明確化されたが、農機を含む特殊車両は対象外であり、不動産などその他は基本的に手つかずのままだ。また、前記①～④以外の地域では放射性物質の降下・付着による土地の価値低下が推認されたり、除染や放射能防護、放射性物質測定 of 機器購入のため追加費用がかかったりしても、明確な損害賠償の対象となっていない。汚染者（原因者）負担原則の貫徹という点からも早期に賠償基準が明確にされるべきだろう。

収益を挽回するための販路や顧客の開拓や長時間労働などの「特別の努力」も、中間指針では賠償対象となっているが、その適用については限定的に解釈されている。販売先の倒産などによる「間接被害」も同様である。これらも被害者本位の姿勢から解決してもらいたい事項である。

一方、福島原発事故の被害に対する賠償金（営業損害についての減収分・減失利益や就労不能損害の給与減収分の補てん該当分）が課税され医療保険・介護保険等の保険料算定の対象となっていることも問題である。福島県は11年7月に課税等の対象としない要望を出しているが、12年2月現在、政府から可否は示されていない。そのまま課税等の対象にすることがいかに不合理であるかが認識されるべきだろう。たとえば、避難指示を受けた畜産の肥育農家は牛

などの殺処分や売却を余儀なくされた。それは自由意思でなく原発事故に伴う指示等によるものであり、かつ本来であれば販売収入の中から相当分は新たに牛等を購入するなどの再投資費用に回る資金であった。この事情を踏まえれば、賠償金＝所得とする考えは不合理だろう。国（行政と国会）には、早急に対応姿勢を明確化することが求められる。

また、風評被害の抑制には、人々の印象やリスク認知に影響を与える報道や情報発表（電子上を含む）、表現行為の適正化も重要となる。そのため、政府等行政機関のみならず報道機関やウェブホスティング・電子掲示板の設定・管理を行う特定電気通信役務提供者（プロバイダー等）が適切な管理・規制をはかるべきだろう。

（4）賠償請求取りまとめなどJAの 組合員支援の活動

福島県JAグループは、福島原発事故に伴う被害の損害賠償請求を団結して取組むため、損害賠償対策福島県協議会（以下、福島県協議会）を11年4月26日に結成するとともに、県農協中央会に専担部署を設置。代理人となる弁護士を委嘱し東電へ早期支払を求める折衝能力を高めるべく運動を行うとともに、損害賠償スキーム作成を行った。また、警戒区域に本店があったJAふたばは、福島市のJAビルに本店機能を移し、賠償請求を含む組合員サービスを継続している。

福島県協議会は、組合員から委任を受け

たJAや酪農協などからの賠償請求をとりまとめ、11年5月から賠償支払いの請求を行ってきた。12年1月末現在、東電への賠償請求額は537億円となっており、賠償受取額も399億円となっている。特に避難指示により農業収入などの所得の途^{みち}を失った区域の組合員農家の生活困難を鑑み、その休業に関する損害賠償請求を11年8月から月に2回行い、1週間後には1/2の仮払いを受ける措置を求めてきた。これらの早期支払を求めた結果、11年11月までの請求分については9割の支払を受ける成果を得た（第6図）。加えて、農家組合員の家計困難を緩和するため、独自に賠償の仮払いを行うJAもあった。

JAグループは12年の農業生産に向けた取組みも進めている。

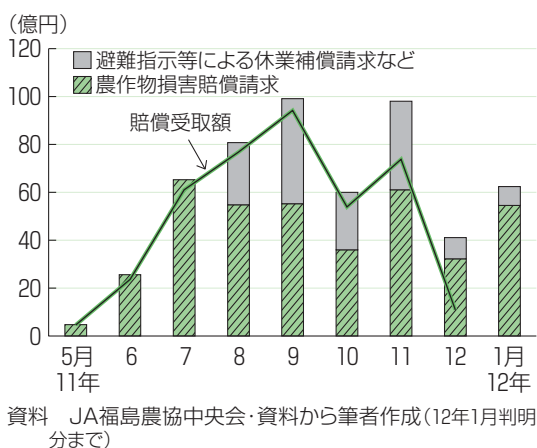
放射性物質の果物への移行（吸収・付着）懸念を軽減すべく、県内JAでは県の果樹研究所との協力のもと、地元自治体と連携、財政支援を受けながら果樹園での除染対策を実施している。例えば、中通り地方北部

の果樹地帯であるJA新ふくしまやJA伊達みらいなどでは組合員向け除染説明会を開催するとともに、生産農家など延べ数万人を動員し真冬の寒中、高压洗浄機による樹皮の洗浄や粗皮削りを行っている。JA新ふくしまでは2,400ha、JA伊達みらいでは2,200haという広大な面積の果樹園があるが、これらの除染により、果実への放射性物質の移行が解消ないし大きく軽減することが期待される。

また、福島県は土壤中の放射性物質検査を前述のように県内2000か所に拡大したが、多くのJAで独自の土壌検査を実施している。

例えば、中通り地方南部を管内とするJA東西しらかわは、12年作付けへの事前対応として、1ヘクタールに1か所の割合で管内の水田5,000か所、畑2,000か所、合わせて7,000か所の土壤中の放射性物質検査を実施している。同JAは長年にわたり独自の栽培基準で管内産米のブランド化に取組み、評価を高めてきた。11年の作付けにおいても、放射性物質のコメへの移行を軽減すべく独自の施肥や栽培の指導を行うとともに、管内300か所の水稻自主検査を行った。その結果、放射能は検出されず（検出限界値：20Bq/kg）、安心感は高まった。さらに前述のようなきめ細かい土壌分析の取組みは、地形条件の微妙な違いが及ぼす放射性物質の降下・付着の影響懸念をデータの上から払拭し、組合員農家の作付けへの安心感と消費者の農産物への安心感を強められる。

第6図 福島県JAグループの東電への損害賠償請求



そのほか、JAそうまは管内の支店等所在地での放射線量のきめ細やかな測定データをJAのホームページに掲示するとともに、食品中の放射能測定機器システムを導入し、組合員の自家用の野菜や井戸水などの検査を無料で行う態勢を整備した。これらの組織的対応は、地域における社会的インフラの機能を担い生活の安心情報を提供するものとして評価される。

また、JAや農家組合員は様々なルート・チャンネルを探し、消費者への福島県産農畜産物のPRを兼ね、出張販売を精力的に行っている。やむにやまれぬ行動であるが、このような「特別の努力」を東電と政府は理解し適切に賠償することが求められる。

12年1月より「平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（放射性物質汚染対処特別措置法）」が完全施行され、国が代行し除染を進める「除染特別地域」と放射線量が1時間当たり0.23マイクロシーベルト以上の箇所があり必要に応じて除染対策を行う「汚染状況重点調査地域」が指定された。福島県内では警戒区域と計画的避難区域の11市町村が除染特別地域に指定されるとともに、24市町村が汚染状況重点調査地域に指定された。このほか、東北、関東の7県の62市町村が汚染状況重点調査地域となった。福島原発事故前への原状復帰対策として除染が実効的に進められ、生活と営農の基盤回復の動きが早まることは望まれることであり重要であ

る。福島原発の状態が安定化に向かい除染などの原状復帰対策が進むことは好ましいことではあるが、被害者救済の線引きの理由に使われることは警戒すべきだろう。本当に原状に復帰したとは言えないにもかかわらず、そのような対策が行われることで被害者救済を緩めたり止めたり等の安易な線引き理由として使われることには注意すべきであり、被害者の権利が損なわれないように、JAグループは監視し運動していく必要がある。

おわりに

福島県民を中心とする原発事故の被害者は、人権、財産権への配慮に欠く法的な根拠の乏しい政府の指示・命令に翻弄されてきた。明確な予定が見えず将来の計画が立たない苦痛・苦悩のもとにあるのが、現状である。また、農林漁業の決定的な基盤条件である土地、水・海洋、大気が損なわれ、農林漁業への直接・間接の被害・影響は日本全体へと及んでいる。

政府は東電を指導し原発事故の収束へ業務を鋭意進めさせるとともに、適切な除染計画の実施など実効的な原状復帰対策を進めることが求められる。また、原発がある限りにおいて、その危険責任は極めて重いという認識に立ち、安全管理規制の透明性を高め、最新の科学的知見の取り込んだ事故未然防止対策が円滑に機能する態勢を整備することが不可欠である。

以上の困難の中、JAグループなどの系統

機関は組合員などの救援・支援に様々な活動を進め、権利を守り地域の生活を支える様々な活動を通じ、協同組織としての役割を果たしている。その活動に対し敬意を表したい。さらにJA福島五連は、東日本大震災と福島原発事故からの農業の復旧・復興に向けた基本理念などを掲げた「復興ビジョン」を策定した。実践期間を10年間とし、①消費者と共生する「安全・安心なふくしま農業」の復興、②「安心して暮らせる地域社会再生」への貢献、③組合員・利用者の「営農とくらしを守る協同組合」の再構築を柱とした。地域での安心できる持続可能な生活と営農基盤の回復と、精魂込めた生産物の地域ブランド力の復興に向けた協同の歩みがいち早く結実することを祈りたい。

それとともに、福島原発事故を契機に土地、水・海洋、大気という自然資源を守り環境を保全し、地域資源として活用する意義が改めて認識されたと思う。それを踏まえ、協同組織は環境保全に向けて一層組織的活動にすることも重要な課題と思われる。

(2012年2月17日現在)

<参考文献>

- ・阿部泰隆「国家補償法」(88) 有斐閣
- ・ // 「原発事故から発生した法律問題の諸相」

- (11) 第一法規『自治研究』87巻8号
- ・石橋克彦「原発震災」(97) 岩波書店『科学』97年10月号
- ・井田徹治「新しい政策は新しい政策決定過程から」(12) 岩波書店『世界』12年1月号
- ・植木俊哉「東日本大震災と福島原発事故をめぐる国際法上の問題点」(11) 有斐閣『ジュリスト』No.1427
- ・大塚直「福島第一原発事故による損害補償と賠償支援機構法-不法行為法学の観点から」(11) 有斐閣『ジュリスト』No.1433
- ・金子和裕・角智子「東日本大震災・原発事故における環境汚染の問題」(11) 国立国会図書館『立法と調査』No.317
- ・交告尚史「原発訴訟と要件事実」(09) 伊藤滋夫編『環境法の要件事実』(日本評論社)
- ・小島延夫「福島第一原子力発電所事故による被害とその法律問題」(11) 日本評論社『法律時報』第83巻9・10号
- ・塩野宏「行政法Ⅱ(第5版)」(10) 有斐閣
- ・関谷直也「風評被害の法政策」(04) 日本災害情報学会『災害情報』No.2.
- ・環境庁企画調整局「環境基本法の解説」(94) ぎょうせい
- ・高橋滋(11)「原発事故再発防止顧問会議に向けての意見」(第4回)
- ・竹田茂夫「企業の失敗-企業制度とリスクの外部化」(12) 岩波書店『科学』2012年1月号
- ・日本弁護士連合会(11)「放射性物質の包括的なモニタリングと福島県民に対する総合的な健康確保と差別防止を求める意見書」
- ・前田圭介「放射性物質汚染対処特別措置法について」(12) 雅粒社『時の法令』1998号
- ・森嘉昭夫「原子力事故の被害者救済」(11) 雅粒社『時の法令』1882号, 1884号, 1888号
- ・吉川肇子「リスク・コミュニケーションのあり方」(12) 岩波書店『科学』12年1月号

(わたなべ のぶとも)

